



TITLE:

<特集>第2部「水資源管理の在り方」:第2報告「水源地域における水資源の保全と財政負担」

AUTHOR(S):

沼尾, 波子

CITATION:

沼尾, 波子. <特集>第2部「水資源管理の在り方」:第2報告「水源地域における水資源の保全と財政負担」. 財政と公共政策 2012, 52: 46-49

ISSUE DATE:

2012-10-01

URL:

<https://doi.org/10.14989/179985>

RIGHT:

参考までにお話いたしますと、かつて2008年に、大阪、京都、滋賀、三重の4府県知事が共同で意見書を出したということがありました。知事に決定権限はないのですが、滋賀県大津市の大戸川ダムは、これによって建設中止に追い込まれました。

スライドに書いてあるとおり、この意見書のポイントとしては、①ダム建設は止めるのですが、それによって高まる下流の洪水リスクを河川改修で抑制すること、それは、国交省のモデル計算を使って可能であることを滋賀県職員がシミュレーションによって証明したこと、②それでもなお残る洪水リスクについては、既存の施設の有効活用やソフト対策で対処できること、③これによって大阪府は230億円の事業費負担の節約が可能となり、代わりに、建設中止後も続く周辺整備事業費14億円については大阪府など下流自治体が負担するということ、以上3点について、上下流自治体が国を通すことなく水平的に連携して合意を作り上げました。これはたいへん画期的なことで、今後の日本の水管理がバナンスにとっても大変なことだと思います。

司会：

ありがとうございました。引き続きまして、日本大学の沼尾先生よりお願いいたします。

第2報告

「水源地域における水資源の保全と財政負担」

日本大学

沼尾 波子 先生

日本大学の沼尾です。執筆を担当した水源地域における水資源の保全と財政負担について、お話をさせていただきます。

始めに、本報告の問題意識についてです。水は、私たちの生命の維持に欠かせないものであると同時に、食物生産、工業生産、エネルギー生産に欠かせないという点で、経済発展にも大きく寄与する存在です。ただ、その半面、時には河川の氾濫等を通じて、大規模な災害を引き起こす。このような水について、その保全と管理の担い手、費用負担の在り方をどのように整理をすればいいのか、考えてみたいということです。

まず、人間と水とのかかわりについて、「治水」「利水」「保水」という整理で考えてみます。

私たちは、水を管理、あるいは利用するという視点で水と向き合ってきた。そして、それにかかる公的支出を租税負担等で賄ってきました。水に関係する日本の財政支出の項目を見ると、治水事業、利水事業となっています。

一方で、「保水」という考え方がある。これは1977年に宮本憲一先生が、もう治水、利水だけでは駄目だと。保水という考え方を提起すべきだということをおっしゃったのです。この当

時、高度経済成長の結果、各地で水質汚染が問題になって、その除去の問題、費用負担の問題が議論されていた。これに対して宮本先生は、水質だけではなく、水量の保全、開発や水温などの水の品質の保全を含んで、水というものを守って、持続可能なかたちで次世代に継承していく。そうした観点から水管理の地球的、国家的、地域的な計画が必要だということを提起されました。

先ほど、諸富先生のご報告の中では「親水」という概念で水資源管理の話を整理されておりましたが、親水というと、やはり人間が水を何らかのかたちで利用していくということだと思うのです。

保水というのは、非常に日本的な発想だと思うのですけれども、人間というのも自然の中の一部であって、その中で私たちヒトも生かされている。そうだとすると、ヒトが生きていくために必要な環境を、水や森を含めて、どう守っていくのか。

なかなか特定のところに受益が帰着するという世界ではないと思うのですけれども、では守るための費用負担を誰が担うのか。公的な管理と費用負担の在り方が、いま問われているのではないかと、そういう問題意識に立った整理だと理解しています。

次に、水にかかわる公的な費用負担の考え方について、租税による公費負担か、利用料等の受益者負担かといった整理を行います。時間の関係もあり、やや乱暴なところがありますがお許しください。

まず治水の事業、例えば河川整備や砂防ダム建設等についてですが、基本的には租税や公債発行等による公費負担となっております。国内の河川は1級河川、2級河川、準用河川に区分されていますが、これらは河川の規模や距離延長に応じて分けられ、国あるいは都道府県、市町村がそれぞれ管理者となっています。原則は管理者負担で、プラスして国も負担をするという仕組みにはなっているのですが、そのほかに流域他県で著しい便益が発生する場合には、他県も一部の費用を負担するという仕組みになっています。

次に利水事業の例として水道事業を取り上げます。水道事業は、市町村が公営企業等の形態で運営することを原則としており、その施設整備については、定率の公費補助が入っています。また、水の使用量に応じた料金負担方式が採用され、原価主義による独立採算制が原則とされています。ただし、地理的な条件等から、高コスト構造となる地域には、国の補助金や交付税措置が入っています。

3点目に、保水事業です。下水道を保水事業とみなすのが妥当かどうかについては議論があるところですが、水質を守るという点で污水处理を考えると、そこでは原因者負担方式による料金負担方式がとられています。下水道の費用ですが、污水处理場や管渠整備については、公費負担と一部受益者負担方式がとられており、雨水については公費という線引きがされていて、原価主義に基づき、排水処理量に応じた料金の負担が課される仕組みになっています。公費負担は、財政力の弱い自治体では高い割合になっているという実態があります。このほか、神奈川県の場合は、上流地域の下水道整備にいわゆる水源環境保全税が充当されています。

このように汚水処理について、原因者負担の考え方がとられてきましたが、神奈川県のように、水の保全について、そこに個人に留まらない応益性を見だし、その費用を社会全体で負担していく方式が一部導入されるなど、「保水」のための財政負担の在り方を考え、新しい制度を導入する動きも起こっています。

次に、これまでの日本の水資源開発の歴史から受益の帰着について考え、その負担者について考えてみたいと思います。

1950年に、「国土総合開発法」で22地域が指定を受け、国土復興、食糧増産、エネルギー確保という、さまざまな目的のために水資源開発が行われることとなり、積極的に投資が推進されました。

ところが、その後、朝鮮戦争が勃発すると電力不足が問題になり、電力需要のための発電ダムの整備をおこなう治山治水事業が推進されていきました。さらに1960年代の高度成長期には、都市部の水不足が課題とされ、生活用水と工業用水としての水を確保し、都市部の水需要に応えるための水資源開発が積極的に推進されていきました。

このように、片方で治水事業を実施し、もう一方で経済発展のための開発が推進された。これが、戦後における日本の水資源の政策だったといえます。水の使用量は、都市部において1965年から1970年代まで急増したのですが、この需要に対応するかたちで大規模なダム開発が国策として推進されたのです。

その後1975年をすぎて、需要が安定すると、水環境の悪化が問題視されるようになります。水質汚濁の防止や環境保全が言われるようになり、それが次第に流域管理の発想へと結びついていきます。

一方、水源地域では、下流の都市型水害の頻発を抑えるためのダム建設が言われ、貯水機能のためのダムの開発が行われました。上流地域のダム建設を通じた住民への保障等のために水源地域対策が国によって推進されることになります。

水源地域対策に対する先行研究の評価を見てみると、住民の生活、水源地域で開発したところに住んでいた人たちの生活を保障するという観点からの対策だという評価がもっぱらです。その評価については、うまく行っている、行っていないと、意見が分かれるところですが、いずれにしろ、これらは水や森そのものを保全し、次世代に継承するための環境整備にかかる支出が目的ではないという点に留意しておく必要があります。さらに、住民の暮らしを保障するための推進経費自体も、財政難とともに減少傾向にあります。

そうであれば、上流地域の水源を保全するための財源確保策が問題となります。林野庁の水源税構想や、建設省の流水占有料改定構想などが提起されますが、実現には至らない。むしろ地域単位で上下流連携が進みました。愛知県と長野県木曽広域連合や、安城市と根羽村の事例などが挙げられます。ただ、こうした上下流連携がうまく行っている地域というのは、下流に大都市圏が位置し、上流に対して費用負担を行える条件が整っているところです。こうした地域では上流の水源林等の整備が進みますが、下流地域の経済力に限りがある流域の場合、なか

なか手が入らない。いわば、下流の経済力により、上流の森への手の入り方に格差が生じているという実態があります。

他方で、地元での開発業者に追加的な負担を求める取り組みが山梨県早川町や、奈良県十津川村では行われています。さらに、前段で議論のあったように、住民税の超過課税を通じて、水や森の保全財源を確保する動きが生じています。

流域における治水、下流の利水対策として上流の開発が推進され、また開発利益を上流へ還元するという意味でも水源地対策が進められてきましたが、水と森を守るための財源そのものの保全に対する負担は限定的で、国の対応も十分とはいえません。現実には、自治体や流域単位での模索が続いているところだといえます。どうもありがとうございました。

司会：

ありがとうございました。引き続き、横浜国立大学の伊集先生、よろしくお願ひしたいと思っています。

第 3 報告

「水道事業の公私分担～スウェーデンの事例を手がかりに」

横浜国立大学

伊集 守直 先生

横浜国立大学の伊集です。私は、次の頼先生とともに、水道事業の経営のあり方、経営形態についてお話をさせていただきたいと思います。

はじめに、日本の議論を紹介させていただいていますが、公企業の民営化をめぐる議論は、1980 年代の民営化が一段落して、1990 年代に再び大きく議論が出てくるのが、いわゆる民間的经营手法の活用という論点です。

1999 年の「PFI 法」の施行を端緒として、アウトソーシング、第三者委託、指定管理者制度といったものが整備されるようになってきます。民間的经营手法を活用して、より効率的な行政運営が図られるべきだとして、総務省から自治体に対して、積極的に推進するようという通達も出てくるわけです。2004 年 6 月の「骨太の方針 2004」においても、地方公営企業について民営化、民間譲渡、民間委託というものが、地方自治体の行財政改革の具体的な推進手段に位置付けられます。今回のテーマとして取り上げている水道事業につきましても、2002 年に「改正水道法」が施行されることによって、いま申し上げたような民間的经营手法の活用が可能になっていきます。

日本の場合、介護サービス事業や、自治体施設の民間委託が進んでいきますが、水道事業に関しては、さほど大きな活用が見られていないのが現状です。ただし、今回討論者をお引き